

DOI : 10.12816/0011972

هايدي عصمت كارس، الاستمرارية و التغير في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تجاه جنوب المتوسط في أعقاب الثورات العربية

(جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، رسالة ماجستير غير منشورة، 2014)

نوران شفيق*

لقد كان للثورات التي اجتاحت المنطقة العربية منذ يناير 2011 آثار واسعة النطاق لا تقتصر فقط على الداخل العربي، ولكن أيضا على إعادة تشكيل علاقة الغرب بدول المنطقة سياسيا واقتصاديا وأمنيا. ففور اندلاع هذه الثورات، قامت العديد من القوى بمراجعة سياساتها تجاه الدول العربية، ومن أبرزها الاتحاد الأوروبي الذي سعى إلى إعادة صياغة سياساته تجاه المنطقة، وهو ما تجلى في مراجعة سياسة الجوار الأوروبية التي صدرت بعنوان "استجابة جديدة لجوار متغير".

وفي هذا السياق، تتناول الباحثة هايدي عصمت كارس في دراستها بعنوان "الاستمرارية والتغير في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تجاه جنوب المتوسط في أعقاب الثورات العربية" السياسة الخارجية للاتحاد في مرحلة ما بعد الثورات العربية لبيان أوجه الاستمرارية والتغير في هذه السياسة مقارنة بأوضاع ما قبل الثورات. وعلى الرغم من تعدد التحليلات التي دفعت بأن سياسة الاتحاد الأوروبي قد تغيرت كاستجابة لأوضاع ما بعد الثورات العربية، تقدم الباحثة في هذه الدراسة رؤية مغايرة مفادها أن أبعاد الاستمرارية هي الغالبة على سياسة الاتحاد في أعقاب الثوات وأن التغير فيها جاء محدودا نتيجة للاعتبارات الأمنية والاستراتيجية التي تمثل محددا رئيسيا لسياسة الاتحاد تجاه دول المنطقة.

وفي دراسة وتحليل أبعاد الاستمرارية والتغير في سياسة الاتحاد خلال فترة الدراسة، قامت الباحثة بتوظيف منهاجية تحليل السياسة الخارجية، من خلال دراسة المحددات الداخلية والخارجية للسياسة الأوروبية، والأدوات المستخدمة في تحقيق أهداف هذه السياسة. وبالإضافة إلى ذلك، استخدمت الدراسة نموذج جولدمان للتغير والاستقرار في السياسة الخارجية، والذي يميز ما بين مصادر التغير (المتغير المستقل)، والتي تتمثل في حالة الدراسة في قيام ثورات في بعض بلدان جنوب المتوسط وتغير الأنظمة الحاكمة فيها، وبين عوامل الاستقرار (المتغيرات الوسيطة)، والمتمثلة في محددات الاستمرارية والتغير في سياسات الاتحاد الأوروبي لدعم الديمقراطية والحكم الرشيد في جنوب المتوسط سواء داخلية أم خارجية. وفي تحديد نمط التغير في سياسة الاتحاد (المتغير التابع)، اعتمدت الدراسة على تصنيف هيرمان لأنماط التغير في السياسة الخارجية ما بين التغير التكيفي، والتغير البرامجي، والتغير في الأهداف، والتغير في توجهات السياسة الخارجية.

* مدرس مساعد بقسم العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

هايدي عصمت كارس ، الاستمرارية و التغير في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تجاه جنوب المتوسط في أعق
شفيق ، نوران
Al Manhal Collections (www.almanhal.com) - 06/02/2020 User: @ The Emirates Center for Strategic Studies and Research
Copyright © Cairo University : Faculty of Economics and Political Science. All right reserved.
May not be reproduced in any form without permission from the publisher, except fair uses permitted under applicable copyright law.
https://platform.almanhal.com/Details/Article/65761



المحددات الداخلية: نمط صنع القرار وأزمة اليورو

من محددات السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي التي ناقشتها الدراسة والتي أثرت على سياسة الاتحاد تجاه المنطقة قبل وبعد الثورات هو غلبة الطابع العبر حكومي intergovernmental على نمط صنع قرار السياسة الخارجية مما يصعب من التوصل إلى قرار جماعي موحد ما بين أعضاءه في إطار تباين المصالح القومية، وخاصة في ظل اشتراط التصويت بالإجماع على الأهداف الاستراتيجية للاتحاد، وعلى آليات تنفيذها. وذلك على عكس الطابع الفوق القومي supranational لسياسات الاتحاد في مجال السوق الأوروبية المشتركة.

وعلى الرغم من جهود الاتحاد الحثيثة لخلق المزيد من الوحدة في قرارات السياسة الخارجية، والتي ظهرت بوضوح في اتفاقية لشبونة، كالسماح للدول الامتناع عن التصويت دون أن يضر ذلك بشرعية القرارات - وهو ما أطلق عليه "الامتناع عن التصويت البناء" "constructive abstention" - إلا أن هذا أيضا لم يعالج المشكلة كليا. فلايزال الاتحاد يعاني من غياب صوت واحد ممثل له في ظل تعدد المتحدثين ما بين الممثل الأعلى، ورئيس المجلس الأوروبي، ورئيس المفوضية الأوروبية، وتصريحات الدول الأعضاء.

ولقد أوضحت الدراسة أن هذا الانقسام النابع من طبيعة صنع القرار داخل الاتحاد قد انعكس على سياساته تجاه الثورات العربية من حيث البطء في التعامل مع الأحداث، وفي انقسام الدول حول التدخل العسكري في ليبيا، والاعتراف بالائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية، وإمداد المعارضة السورية بالسلاح.

كما ناقشت الدراسة أيضا أزمة منطقة اليورو والمتمثلة في أزمة الديون السيادية وعجز الموازنة وتأثيراتها على زيادة مشاكل التوافق بين الأعضاء. فعلى سبيل المثال رأت الباحثة أن الرفض الألماني للتدخل العسكري في ليبيا كان نابعا بالأساس من اعتبارات اقتصادية نتيجة للضغوط الداخلية على ميركل في إدارة أزمة اليورو، وعدم رغبة ألمانيا اتخاذ قرار التدخل والذي لم يكن يحظى بشرعية داخلية. يضاف إلى ذلك أن أزمة اليورو حالت دون قدرة الاتحاد على ضمان تقديم حوافز سياسة الجوار الأوروبية الجديدة، والتي تمت مراجعتها في مايو 2011، وقدرته على الإيفاء بتعهدات مبدأ المزيد مقابل المزيد More For More أي المزيد من الحوافز مقابل مزيد من الإصلاح السياسي من قبل دول جنوب المتوسط وهو ما يطلق عليه "المشروطية الإيجابية".

المحددات الخارجية: الشراكة الأطلنطية والاعتبارات الأمنية والاستراتيجية

أما فيما يتعلق بالمحددات الخارجية، تناولت الباحثة علاقة الشراكة الأطلنطية ما بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وكيفية تأثير السياسة الخارجية الأمريكية على سياسة الاتحاد تجاه جنوب المتوسط. ولقد دللت الباحثة على تبعية الموقف الأوروبي للموقف الأمريكي من خلال التركيز على حالة الثورة المصرية. إذ قسمت الدراسة مراحل رد الفعل الأوروبي والأمريكي من الثورة إلى ثلاثة مراحل. مثلت المرحلة الأولى "مرحلة عدم اليقين"، والتي كان فيها الاتحاد أسبق بإدانته للعنف عن الولايات المتحدة، ثم مرحلة "الإصلاح من الداخل" التي سار فيها الاتحاد على خطى الولايات المتحدة في دعوته للإصلاح السياسي بعد أحداث 28 يناير، وأخيرا مرحلة "الانتقال المنظم" orderly transition والتي ردد فيها الاتحاد في وثائقه ما دعت إليه الولايات المتحدة من اقتراحات بتنحي مبارك وانتقال السلطة لنائبه اللواء عمر سليمان.

كما ظهر تأثير الموقف الأمريكي على الموقف الأوروبي في التعامل مع صعود الإسلام السياسي، إذ تغير موقف الولايات المتحدة من وصول الإسلاميين إلى السلطة في أعقاب الثورات، وهو التحول الذي انعكس أيضا على الموقف الأوروبي من الأمر ذاته. فمن منطلق التعامل مع الوضع الراهن والوقوف إلى جانب الطرف الأقوى والأكثر تنظيما، أعلنت الولايات

هايدي عصمت كارس ، الاستمرارية و التغير في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تجاه جنوب المتوسط في أعق
شفيق ، نوران
Al Manhal Collections (www.almanhal.com) - 06/02/2020 User: @ The Emirates Center for Strategic Studies and Research
Copyright © Cairo University : Faculty of Economics and Political Science. All right reserved.
May not be reproduced in any form without permission from the publisher, except fair uses permitted under applicable copyright law.
https://platform.almanhal.com/Details/Article/65761



المتحدة ومن بعدها الاتحاد الأوروبي عن فتح الحوار مع الإخوان المسلمين وقبول وصولهم إلى السلطة. ولكن على الرغم من تشابه مواقف الطرفين، تبقى الولايات المتحدة أكثر انفتاحا من الاتحاد الأوروبي في التعامل مع الأحزاب الإسلامية من وجهة نظر الباحثة.

وأفردت الدراسة فصلاً منفصلاً لبُعد آخر للمحددات الخارجية لسياسة الاتحاد الأوروبي تجاه جنوب المتوسط يتعلق برؤية الاتحاد للتهديدات الأمنية والاستراتيجية النابعة من المنطقة، وأعطت له الوزن النسبي الأكبر في تفسير استمرارية سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه بلدان جنوب المتوسط في أعقاب الثورات العربية. فدائما ما تعامل الاتحاد الأوروبي مع سياسة ترويج الديمقراطية والحكم الرشيد على أنها آلية طويلة الأمد للسيطرة على التهديدات الأمنية في المنطقة. ولقد شكل ذلك معضلة للاتحاد لكيفية الموازنة ما بين الديمقراطية كآلية لتحقيق الأمن من جهة وبين الحفاظ على الاستقرار من خلال التعاون مع الأنظمة الحاكمة من جهة أخرى.

وأوضحت الدراسة كيف زادت حدة هذه التهديدات الأمنية بعد اندلاع الثورات العربية، واعتمدت الباحثة في تحليلها لهذه التهديدات على نظرية الأمنة والتي توضح كيفية تحويل قضية ما إلى قضية أمنية من خلال الخطاب السياسي أو السياسات التي تتبعها الدولة، وذلك لبيان كيفية تحول بعض القضايا إلى تهديدات أمنية للاتحاد الأوروبي ووزنها النسبي في سياساته.

ومن بين التهديدات التي ركزت عليها الدراسة هو صعود الإسلام السياسي ووصوله إلى الحكم في العديد من البلدان العربية والتخوف من آثار ذلك على المجتمعات المسلمة في أوروبا. يضاف إلى ذلك زيادة تدفق الهجرة وطالبي اللجوء من جنوب المتوسط والتي نظرت لها أوروبا طوال فترة الثمانينات والتسعينيات على أنها خطر يهدد أمنها وبخاصة بعد أحداث 11 سبتمبر وما تلاها من تفجيرات في العامين 2005 و2005. فعلى سبيل المثال زادت الهجرة غير الشرعية إلى السواحل الإيطالية بين يناير وسبتمبر 2011 ووصلت الأعداد إلى 42 ألف حالة بعد أن كانت أقل من 5 آلاف في عام 2010.

كما كان لأمن الطاقة دور في مراجعة الاستراتيجية الأمنية للاتحاد الأوروبي وخاصة مع تنامي اعتماد الاتحاد الأوروبي على واردات الطاقة من دول جنوب المتوسط وخاصة النفط (14.75% من إجمالي ما يستورده في العام 2010). فلقد كان للثورات العربية أثرا على إمدادات الطاقة وأسعارها وخاصة بعد تفاقم الأوضاع في ليبيا وهو ما أثر بدوره على الأسعار العالمية للنفط.

محدودية التغير في مقابل مزيد من الاستمرارية في أعقاب الثورات:

كنتيجة للمحددات السابق ذكرها، توصلت الباحثة إلى أن التحولات التي حدثت في أعقاب الثورات العربية قد دفعت نحو المزيد من الاستمرارية على حساب التغيير. وفي تحديد طبيعة هذا التغيير المحدود الذي حدث في إطار مراجعات الاتحاد الأوروبي لسياسته تجاه جنوب المتوسط بعد الثورات، اعتبرت الباحثة أنه وفقا لتصنيف هيرمان يقع هذا التغير في إطار ما يعرف "بالتغير التكيفي" والذي يعكس تغير في مستوى الاهتمام دون تغير في الأهداف أو الأدوات.

فلقد جاءت مراجعات الاتحاد الأوروبي لسياساته في ترويج الديمقراطية في دول جنوب المتوسط في وثيقة "الشراكة من أجل الديمقراطية والرخاء المشترك"، وفي مراجعة الاتحاد لسياسة الجوار الأوروبية، وذلك بهدف دعم ما أسموه "الديمقراطية العميقة" والتي تشمل كافة الحقوق والحريات المدنية سواء من خلال اقتراب من أعلى لأسفل Top Down Approach بالتعاون مع الحكومات، أو من خلال اقتراب أسفل لأعلى Bottom Up Approach بالتعاون مع المجتمع المدني. ولكن أثارت الباحثة تساؤل حول مدى فاعلية هذه المراجعات، فحتى مع اتفاق الاتحاد الأوروبي على خطط جديدة للعمل مع دول كتونس والمغرب ولبنان، إلا أنها تضمنت نفس مجالات العمل الخاصة بسابقاتها.

هايدي عصمت كارس ، الاستمرارية و التغير في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تجاه جنوب المتوسط في أعق
شفيق ، نوران
Al Manhal Collections (www.almanhal.com) - 06/02/2020 User: @ The Emirates Center for Strategic Studies and Research
Copyright © Cairo University : Faculty of Economics and Political Science. All right reserved.
May not be reproduced in any form without permission from the publisher, except fair uses permitted under applicable copyright law.
https://platform.almanhal.com/Details/Article/65761



يضاف إلى ذلك أن تمويل الاتحاد لمنظمات المجتمع المدني لازال ضعيفا ويتم من خلال الحكومات، وحتى مع استحداث أدوات جديدة كآلية الجوار للمجتمع المدني Neighbourhood Civil Society Facility والمؤسسة الأوروبية (الصندوق الأوروبي) من أجل الديمقراطية European Endowment for Democracy، لم تستطع أيضا أن تزيد من فاعلية المساعدات الأوروبية لتحقيق الديمقراطية. ويرجع ذلك إلى التعقيدات البيروقراطية والمالية التي تواجهها هذه المؤسسات، ومحدودية قدرتها على التدخل في الصراعات السياسية في الدول المستهدفة، فضلا عن ضآلة مواردها المالية نتيجة لسياسات التقشف وخفض الموازنة التي يتبناها الاتحاد.

فلقد أوضحت الدراسة على سبيل المثال أنه بعد مرور عام على إنشاء (الصندوق الأوروبي) وتحديدا في أبريل 2014، وصل إجمالي ما وفرته المؤسسة 5 مليون يورو لتمويل المشروعات وهو مبلغ محدود للغاية وخاصة إذا تمت مقارنته بما يخصصه الصندوق الوطني للديمقراطية التابع للولايات المتحدة والذي يوفر 100 مليون دولار لتمويل هذه المشروعات.

كما أن استمرار التعاون الأمني بين الاتحاد ودول جنوب المتوسط بعد الثورات في عدد من القضايا كالهجرة غير الشرعية والإرهاب والتي دائما ما تعارض فيها التعاون مع سياسة ترويج للديمقراطية، يؤكد وجهة نظر الباحثة بمحدودية التغيير لصالح الاستمرارية في سياسة الاتحاد ما بعد الثورات العربية. واختتمت الباحثة دراستها برؤية مستقبلية مفادها أن المنطقة العربية تشهد صحوة فيما بعد الثورات قد تدفع الدول العربية نحو المزيد من التعاون لعدم الثقة في الغرب مما قد يحد من دور الاتحاد الأوروبي في المنطقة.

******

هايدي عصمت كارس ، الاستمرارية و التغير في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تجاه جنوب المتوسط في أعق
شفيق ، نوران
Al Manhal Collections (www.almanhal.com) - 06/02/2020 User: @ The Emirates Center for Strategic Studies and Research
Copyright © Cairo University : Faculty of Economics and Political Science. All right reserved.
May not be reproduced in any form without permission from the publisher, except fair uses permitted under applicable copyright law.
https://platform.almanhal.com/Details/Article/65761